

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang Penelitian

Secara ideologis, dasar negara Indonesia adalah Pancasila yang terdiri atas lima dasar sebagaimana tercantum dalam Pembukaan UUD NRI 1945 yaitu ketuhanan yang maha esa, kemanusiaan yang adil dan beradab, persatuan Indonesia, kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan, dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Kelima sila tersebut sebagai satu kesatuan nilai kehidupan masyarakat Indonesia.<sup>1</sup> Sila kerakyatan yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan merupakan suatu asas, bahwa tata pemerintahan Republik Indonesia didasarkan atas kedaulatan rakyat (demokrasi), sebagaimana ditegaskan dalam alinea keempat Pembukaan UUD NRI 1945.<sup>2</sup>

Konsep kedaulatan rakyat meletakkan kekuasaan tertinggi ditangan rakyat. Berdasarkan Pancasila tujuan Negara Republik Indonesia adalah membentuk masyarakat yang adil dan makmur. Negara Indonesia merupakan negara hukum dengan ciri – ciri sebagai negara modern yang berbasis demokrasi dan berkedaulatan penuh oleh rakyat. Salah satu wujud partisipasi sebuah negara demokrasi adalah pemilihan umum, maka kejujuran dan keadilan pelaksanaan pemilihan umum akan mencerminkan kualitas

---

<sup>1</sup> Pimpinan MPR dan Tim Kerja Sosialisasi MPR Periode 2009-2014 , “*Empat Pilar Kehidupan Berbangsa dan Bernegara*”, Sekretariat Jendral MPR RI, 2012 , Jakarta, hlm.45.

<sup>2</sup> *Ibid*, hlm.72

demokrasi.<sup>3</sup> Pemilihan umum di Indonesia sebagai salah satu upaya mewujudkan negara demokrasi haruslah dapat dilaksanakan dengan baik agar terciptanya pemilihan umum yang profesional dan memiliki kredibilitas yang dapat dipertanggungjawabkan.<sup>4</sup>

Pemilihan umum kepala daerah adalah sebuah proses untuk mencapai otoritas secara legal formal yang dilaksanakan atas partisipasi kandidat, pemilih, dan dikontrol oleh lembaga pengawas, agar mendapatkan legitimasi dari masyarakat yang disahkan oleh hukum yang berlaku. Kandidat kepala daerah yang memperoleh suara terbanyak dari pemilih akan dinyatakan sebagai kepala daerah yang akan memimpin suatu wilayah dalam beberapa jangka waktu ke depan.

Pilkada di Indonesia mengalami beberapa kali perubahan dalam pelaksanaan pemilu. Pada saat ini kita melaksanakan pemilu langsung dari presiden, DPR, gubernur, bupati/walikota, hingga kepala desa. Tahap pelaksanaan pemilihan kepala daerah meliputi beberapa tahapan yaitu penetapan daftar pemilih, pendaftaran dan penetapan kandidat kepala daerah/wakil kepala daerah, kampanye hingga masa tenang, pemungutan suara, penghitungan suara, penetapan pasangan kandidat kepala daerah/wakil kepala daerah terpilih dan pengesahan/ pelantikan.

Sejak tahun 1999, pemilihan kepala daerah (PILKADA) menggunakan sistem perwakilan yang berdasarkan pada Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Otonomi Daerah, Gubernur dan wakil gubernur, wali kota dan

---

<sup>3</sup>Girindra Samdino, “*partisipasi politik masyarakat dalam pemantauan pemilu*” [www.Kompas.com](http://www.Kompas.com) , 19/2/2019

<sup>4</sup> *Ibid*

wakil wali kota, serta bupati dan wakil bupati di pilih oleh anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai wakil rakyat daerah.

Terdapat beberapa istilah untuk menyebut cara pengisian jabatan di pemerintahan daerah. Sebagai bagian dari otonomi daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, pengisian jabatan kepala daerah menggunakan istilah pemilihan kepala daerah atau yang dikenal dengan sebutan “Pilkada”.<sup>5</sup>

Tahun 2015 merupakan tahun bersejarah karena sejak tahun tersebut pemilihan kepala daerah (PILKADA) langsung dan serentak pertama pada Desember 2015. Alasan penting mengapa pilkada serentak harus dilaksanakan yakni, untuk memperkuat efektifitas sistem pemerintahan presidensial (*efektive government*), efisiensi pembiayaan penyelenggaraan pilkada (*efficient goverment*), dan penataan siklus penyelenggaraan pemilu secara nasional (*election cycle management*).<sup>6</sup>

Mekanisme Pemilihan Kepala Daerah diatur dalam Undang-Undang RI Nomor 1 Tahun 2015 juncto Nomor 8 Tahun 2015, yang mengatur tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota. Selanjutnya perubahan diatur dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016.

Berdasarkan Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 Pasal 22E ayat (1) pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur,

---

<sup>5</sup>Heru Widodo, “*Hukum Acara Perselisihan Hasil Pilkada Serentak*”, Sinar Grafika, 2015, Jakarta Timur, hlm.12

<sup>6</sup> “*Undang-Undang Pilkada*” Sinar Grafika , Jakarta, Hlm. 13

dan adil setiap lima tahun sekali. Begitu juga pemilihan kepala daerah terhadap Gubernur juga dipilih secara demokratis dan langsung oleh rakyat.

Pemilu yang demokratis (*democratic electoral*) dapat terwujud apabila terdapat integritas dalam proses penyelenggaraan pemilu dan integritas hasil pemilu. Guna mewujudkan parameter pemilu yang demokratis. Indonesia mempunyai tiga lembaga untuk memastikan bahwa parameter-parameter pemilu yang demokratis dapat terselenggara dengan baik, yaitu KPU, Bawaslu, dan DKPP.<sup>7</sup>

Peserta Pemilihan Umum itu dapat bersifat kelembagaan atau perorangan calon wakil rakyat. Peserta pemilihan umum merupakan perorangan apabila yang dicalonkan adalah bersifat pribadi. Akan tetapi, meskipun calon bersifat pribadi, biasanya mesin politik untuk mendukung pencalonan dan kegiatan kampanye tetap diperlukan yang bersifat kelembagaan. Kelembagaan yang dimaksud itulah yang biasanya disebut partai politik, yaitu organisasi yang secara sengaja dibentuk untuk tujuan – tujuan yang bersifat politik, seperti untuk kepentingan rekrutmen politik dan komunikasi politik, dan sebagainya. Oleh karena itu, partai politik terkait erat dengan kegiatan pemilihan umum. Bahkan, dapat dikatakan partai politik itu merupakan pilar yang penting dalam sistem demokrasi perwakilan yang secara periodik menyelenggarakan kegiatan pemilihan umum.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup>Gunawan Suswanto, “*Pengawasan Pemilu Partisipatif*”, Erlangga, 2015, Jakarta, hlm.8.

<sup>8</sup>Jimly Asshiddiqie, “*Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*”, Rajawali Pers, 2014, Jakarta, hlm. 415.

Dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah / Bupati setiap lima tahun sekali tersebut, disetiap pemerintah baik dari pemerintah kabupaten / kota sampai dengan pemerintah provinsi dibutuhkan persiapan yang baik dan sistemis. Ada beberapa hal yang perlu diperhatikan untuk dapat mewujudkan pemilihan kepala daerah yang jujur, adil, dan berjalan tanpa ada kecurangan - kecurangan yang mungkin dilakukan oleh calon bupati dan wakilnya serta Tim Kampanye maupun partai politik pendukungnya.

Berdasarkan UU No. 8 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Undang - Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang - Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang - Undang, pada tahap penyelenggaraan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati, dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota meliputi 2 tahap yaitu tahap persiapan dan tahap penyelenggaraan.

Dalam setiap penyelenggaraan pemilihan kepala daerah sering terjadi kecurangan dan perselisihan antara dua pihak atau lebih sehingga tidak menutup kemungkinan terjadi pelanggaran baik yang bersifat administratif maupun yang berupa tindak pidana.. Jenis-jenis pelanggaran dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah menurut Undang-undang secara garis besar dapat digolongkan 3 jenis perbuatan yaitu Pelanggaran tindak pidana pemilu, Pelanggaran administrasi pemilu dan Pelanggaran Kode Etik.

Badan pengawas pemilu Kabupaten/Kota (Bawaslu Kabupaten/Kota) memiliki peranan dan fungsi yang cukup vital dalam pelaksanaan Pemilihan

Kepala Daerah. Bawaslu Kabupaten/Kota itu sendiri hadir sebagai organ yang memiliki peran dan fungsi yang sangat penting dalam pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah di seluruh wilayah kabupaten/kota yang ada di Indonesia. Secara umum fungsi dan peran Badan pengawas pemilu Kabupaten/Kota (Bawaslu Kabupaten/Kota) dalam pelaksanaan pemilihan kepala daerah yaitu mengawasi semua tahapan pemilihan kepala daerah, menerima laporan pelanggaran terhadap peraturan perundang-undangan, serta melakukan hubungan koordinasi antar panitia pengawas. Meskipun Komisi Pemilihan Umum sebagai penyelenggara sudah menyelenggarakan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati, tetapi masih sering ditemukan masalah yang sulit ditangani oleh Bawaslu Kabupaten/Kota sendiri.

Dalam pelaksanaan pemilu meskipun telah ada undang – undang serta peraturan yang khusus tentang pelaksanaan pemilu supaya dapat berjalan dengan baik namun pada kenyataannya masih saja ada pelanggaran dan kejahatan. Pelanggaran dan kejahatan ada yang dilakukan oleh penyelenggara pemilu, oleh peserta pemilu bahkan oleh masyarakat itu sendiri, misalkan terjadi praktik politik uang (*money politics*), intimidasi, konflik dan kekerasan, Daftar Pemilih Tetap (DPT) bermasalah, mobilisasi Pegawai Negeri Sipil (PNS), penyalahgunaan jabatan, fasilitas dan anggaran negara (*abuse of power*), penggelembungan dan pengurangan suara, pembukaan kotak suara tanpa prosedur dan praktik curang lain. Bahkan, tersangka kasus korupsi dan narapidana pun banyak terpilih di beberapa daerah. Kasus itu dapat kita lihat dan jumpai pada saat atau setelah Pemilihan Kepala Daerah 2018 berlangsung

Salah satu tahapan dari pemilu yang sangat erat dengan pelanggaran yaitu kampanye. Kampanye adalah bagian dari proses pemilu yang memiliki pengaruh terhadap hasil pemilu. Kampanye bertujuan mendapatkan pencapaian dukungan, biasanya dilakukan oleh sekelompok orang yang terorganisir untuk melakukan strategi pencapaian dalam rangka untuk menyukseskan kampanye tersebut. Dalam rangka memenangkan perhitungan suara itulah, berbagai upaya untuk memikat dan memperoleh suara diperbolehkan dan dilakukan, sepanjang tidak melanggar hukum resmi. Itulah pelaksanaan yang telah disepakati dalam “sopan-santun politik”.<sup>9</sup>

Kejadian-kejadian berupa pelanggaran dalam pemilu yang sering terjadi khususnya pada masa kampanye, adalah *money politic*, Kegiatan *money politic* yang banyak dilakukan oleh para kandidat maupun dari Tim Kampanye guna meraup suara dan simpatisan. *Money politic* merupakan salah satu hal yang paling ditakuti sekaligus dilakukan oleh peserta pemilu. Ditakuti karena praktik ini adalah praktik jahat dan dilakukan oleh mereka yang tidak mau repot dalam mendulang suara Cara *money politic* (politik uang) memberikan ruang hanya bagi kandidat yang memiliki dana besar saja (meskipun kualitasnya masih dipertanyakan) yang dapat melakukan kampanye. Kondisi demikian memperkecil kesempatan bagi kandidat yang memiliki dana terbatas, walaupun memiliki integritas tinggi sehingga mereka tidak akan dikenal masyarakat.

Konsep *money politic* dalam Pilkada seringkali dinilai terlalu vulgar karena dinilai memberi kesan bahwa suara masyarakat dalam Pilkada dibeli

---

<sup>9</sup>Topatimasang, Roem, “*Menutup Pintu Masuk Politik Uang*”, Maarif Institute, 2011, Jakarta, hlm. 92

dengan sejumlah uang tunai. Berkaitan dengan kesan tersebut, maka pemberian uang tunai secara langsung terkadang disamakan dalam bentuk pemberian tidak langsung berupa barang-barang baik kepada masyarakat secara langsung seperti dalam bentuk sembako maupun kepada golongan, misalnya pemberian semen dan bahan bangunan untuk mushola maupun sarana umum lain. Bentuk tersebut biasa disebut *goods politic*.<sup>10</sup>

Undang-undang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota atau UU Pilkada yang dirasa dapat menurunkan motivasi pasangan kandidat dalam pilkada untuk melakukan *money politic* dikarenakan adanya Pasal 73 yang mengatur sanksi administratif jika masih ada yang melakukan praktik politik transaksional itu. Dalam Pasal 73 UU ini diatur, kandidat dan atau tim kampanye dilarang menjanjikan dan memberi uang atau materi lainnya untuk mempengaruhi penyelenggara pemilihan dan atau pemilih. Kandidat yang terbukti melakukan pelanggaran tersebut berdasarkan putusan Bawaslu dapat dikenakan sanksi pembatalan pasangan kandidat oleh KPU provinsi atau KPU kabupaten/kota. Ketentuan pasal 73 yang mengatur sanksi administrasi politik uang berupa pembatalan sebagai pasangan kandidat.

Merujuk pada ketentuan Pasal 1 ayat (17) Undang – Undang Nomor 7 tahun 2017, bahwa Badan Pengawas Pemilu yang selanjutnya disebut Bawaslu ialah lembaga penyelenggara pemilu yang mengawasi penyelenggaraan pemilu di seluruh wilayah negara Indonesia. Bawaslu merupakan Badan yang bersifat tetap, dengan masa tugas anggotanya selama 5 (lima) tahun dihitung sejak

---

<sup>10</sup>Aspinal, E dan Sukmajadi, M , “Politik Uang di Indonesia Patron dan Klientelisme pada Pemilu Legislatif 2014” , PolGov, 2015, Yogyakarta, hlm. 55



adanya sumpah atau janji jabatan. Bawaslu merupakan lembaga *ad hoc* yang dibentuk sebelum tahapan pertama pemilu, yaitu pada tahapan awal saat pendaftaran pemilih yang dimulai dan dibubarkan setelah calon yang terpilih dalam pemilu telah dilantik.<sup>11</sup>

Pada Pelaksanaan pemilihan Bupati Kudus yang dilangsungkan secara bersamaan dengan pemilihan Gubernur Jawa Tengah diwarnai politik uang. Sejumlah Tim Kampanye dari kelima pasangan calon sehari menjelang pemungutan suara, diduga secara masif membagi-bagikan uang kepada calon pemilih. Besar jumlah uang yang dibagikan tergantung dari calon pemilih. Kisaran mulai Rp. 15.000 sampai Rp. 50.000 untuk tiap pemilih.<sup>12</sup>

Adanya dugaan pelanggaran tersebut pada Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati tahun 2018 di Kabupaten Kudus memang perlu kerja keras dari Komisi Pemilihan Umum serta memerlukan kerja sama dari masyarakat Hal ini selaras dengan pernyataan Bawaslu Jateng Fajar Saka yang mengatakan “terkait postingan dugaan money politik di media sosial, pihaknya akan tetap melakukan penelusuran.” Apalagi sudah ada Satgas media sosial di tingkat nasional.terkait dengan postingan dugaan money politik di medsos dianggap bagaian dari Informasi. Apalagi ia mengakui, Bawaslu kesulitan untuk mencari pelaku money politik.<sup>13</sup>

---

<sup>11</sup>Ni'matul Huda, “Otonomi Daerah”, Pustaka Pelajar, 2009, Yogyakarta, hlm 212

<sup>12</sup>Wahyu Putro A, “Pemilihan Bupati Kudus Diwarnai Politik Uang”, <https://nasional.tempo.co/read/483318/pemilihan-bupati-kudus-diwarnai-politikang/full&view=ok>, 19/08/2020

<sup>13</sup>Dian Utoro Aji, “Bawaslu Jateng Telusuri Dugaan Money Politic Pilbup Kudus”, <https://www.murianews.com/amp/2018/06/26/144367/bawaslu-jateng-telusuri-dugaan-money-politik-di-pilbup-kudus>, 19/08/2020

Berdasarkan latar belakang tersebut, maka penelitian ini bertujuan untuk meneliti mengenai tindak pidana suap/politik uang dalam pemilihan Bupati. Kasus yang akan diangkat adalah dalam pemilihan Bupati Kudus pada tahun 2018. Dengan judul penelitian, “**Tindak Pidana Politik Uang Pada Pemilihan Kepala Daerah (Studi Kasus pada Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Kudus Periode 2018 Sampai dengan 2023)**”

### **B. Rumusan Masalah**

1. Bagaimana bentuk-bentuk politik uang (*money politic*) yang terjadi pada Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Kudus Periode 2018 – 2023 di Kabupaten Kudus ?
2. Bagaimana penegakan hukum pidana terhadap tindak pidana politik uang (*money politic*) pada kasus dugaan politik uang pada pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Kudus periode 2018 - 2023 di Kabupaten Kudus ?

### **C. Tujuan Penelitian**

Dalam penelitian ini tujuan yang diharapkan dapat dicapai adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui bentuk-bentuk politik uang (*money politic*) yang dilakukan oleh calon yang terjadi pada Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Kudus Periode 2018 – 2023 di Kabupaten Kudus.

2. Untuk mengetahui penegakan hukum pidana terhadap tindak pidana politik uang (*money politic*) pada Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Kudus Periode 2018 - 2023 di Kabupaten Kudus.

#### **D. Kegunaan Penelitian**

Dengan adanya penelitian ini, diharapkan dapat memberi manfaat atau kegunaan baik secara teoritis maupun secara praktis. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan suatu manfaat atau kegunaan yang dapat diambil. Kegunaan atau manfaat diharapkan dari hasil penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Manfaat Secara Teoritis

Penulisan ini diharapkan dapat memperkaya serta memberikan khasanah keilmuan Hukum Pidana, khususnya pada Tindak Pidana politik uang/suap pada Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Kudus Periode 2018 – 2023 di Kabupaten Kudus .

2. Manfaat Secara Praktis

Hasil dari penulisan ini diharapkan akan memberikan manfaat secara praktis, yaitu kepada:

- a) Masyarakat, memberi pengetahuan dan pemahaman mengenai dasar hukum pemilihan kepala daerah khususnya bupati di Indonesia khususnya Warga Negara Indonesia yang tunduk kepada hukum yang berlaku di Indonesia
- b) Mahasiswa Hukum, memberikan masukan serta bahan perbandingan bagi mahasiswa hukum yang tertarik mendalami hal-

hal yang berkaitan dengan hukum pidana, khususnya peraturan pemilihan umum di Indonesia.

#### **E. Sistematika Penulisan**

Dalam sistematika pembahasan skripsi ini untuk memberikan gambaran secara jelas agar memudahkan pembaca untuk mengetahui pokok-pokok skripsi ini. Maka penulis menyusun sistematika yang meliputi 5 (lima) bab, sebagai berikut :

Bab I berisi pendahuluan meliputi latar belakang penelitian, rumusan masalah, tujuan dan manfaat penelitian, serta sistematika penulisan.

Bab II berisi tinjauan pustaka meliputi tinjauan umum tentang pemilu, asas-asas pemilu, tinjauan tindak pidana politik uang (*money pollitic*), Tinjauan Tentang kampanye Pemilihan kepala Daerah (PILKADA) Calon Kepala Daerah Gubernur, Bupati, dan Walikota, Tinjauan tentang Badan Pengawas Pemilu (Banwaslu) dan Tinjauan tentang Komisi Pemilihan Umum (KPU)

Bab III berisi metode penelitian, meliputi metode pendekatan, spesifikasi penelitian, metode pwnwntuan sampel, metode pengumpulan data, metode pengolahan dan penyajian data serta metode analisis data.

Bab IV berisi hasil penelitian dan pembahasan meliputi uraian data hasil penelitian dan pembahasan serta analisis tindak pidana politik uang pada Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Kudus Periode 2018 – 2023 di Kabupaten Kudus yaitu tentang bentuk bentuk politik uang yang

terjadi pada pemilihan bupati Kudus dan penegakan hukum atas dugaan tindak pidana polik uang pada pemilihan bupati Kudus.

Bab V berisi penutup meliputi kesimpulan-kesimpulan pembahasan penelitian secara keseluruhan, untuk menegaskan jawaban dalam pokok permasalahan yang telah dikemukakan, kemudian saran-saran sebagai tindak lanjut dari rangkaian penutup. Kemudian Daftar pustaka yang dijadikan rujukan referensi

